

Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara**Iskandar Zulkarnain, Afif Syarif, Ivan Fauzani Raharja**
Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Abstrak: Dalam pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat, negara mempunyai kewajiban dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang mempunyai konsekuensi terhadap hak negara untuk dapat memungut sejumlah dana secara paksa dari masyarakat yang dikenaldengan nama pajak ataupun penerimaan negara lainnnya. Sehubungan dengan kewajiban Negara tersebut, dalam pengelolaan keuangan negara pemerintah selalu berusaha menghindarkan terjadinya kekurangan kekayaan karena alasan apapun yang disebabkan kesalahan dalam pengelolaan oleh pejabatnya, agar pemerintah tetap dapat menyediakan layanan kepada masyarakat sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Berdasarkan konsep dasar seperti tersebut, dalam setiap terjadinya kekurangan kekayaan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang, yang kemudian dikenal dengan istilah kerugian negara, pemerintah hanya mewajibkan langkah-langkah pemulihan kemampuan keuangan negara, agar pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya untuk menyediakan layanan kepada masyarakat. Sehubungan dengan konsep terjadinya kerugian negara dalam UU Keuangan Negara maupun UU Perbendaharaan Negara hanya menuntut agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali. Dalam praktek masalah kerugian negara tersebut dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan, dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/penyalahgunaan kewenangan. Penelitian ini bertujuan melihat konsep penyelesaian kerugian Negara ditinjau dari aspek hukum administrasi Negara. Dan dalam penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif. Dari hasil penelitian ini bisa menjadi dasar bagi peneliti untuk penelitian selanjutnya. Dan dari hasil penelitian dapat memberikan masukan dalam memperkaya kajian Hukum Keuangan Negara.

Kata Kunci : Kerugian Negara, Keuangan Negara.

1. PENDAHULUAN

Pengaturan mengenai keuangan negara diatur dalam Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945. Sebelum membahas lebih lanjut mengenai substansi yang terkandung di dalam ketentuan Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 tersebut, terlebih dahulu kita jabarkan terlebih dahulu ketentuan Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 baik sebelum, maupun sesudah dilakukannya amandemen Perubahan Undang-undang Dasar 1945.

Pengaturan mengenai Keuangan Negara diatur pada ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 Undang-undang Dasar 1945 sebelum dilakukannya amandemen menyatakan :

- 1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
 - 2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
 - 3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
 - 4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
 - 5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan rakyat.
- Bunyi Ketentuan Bab VIII Hal Keuangan Pasal 23 tersebut di atas kemudian mengalami perubahan pada amandemen ketiga Undang-undang 1945, yakni :

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat.

- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Apabila kita melihat ketentuan Pasal 23 Undang-undang 1945 baik sebelum maupun sesudah dilakukannya amandemen perubahan ketiga, sepertinya tidak dimuat secara tegas mengenai pengertian maupun definisi menyangkut soal keuangan negara. Namun berdasarkan pendapat-pendapat para ahli sebagaimana dikemukakan sebelumnya, gambaran pengertian keuangan negara dapat ditemukan dengan menggunakan penafsiran oleh para ahli tersebut menurut pendapat dan cara pandangnya masing-masing. Sebagai contoh penafsiran mengenai pengertian keuangan negara terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen yang dikemukakan oleh Harun Al-Rasjid yang menghubungkan isi ketentuan ayat 5 dengan ayat 1 dalam Pasal 23 UUD 1945 lebih menekankan menurut penafsiran *systematische interpretatie* yakni keuangan negara dalam UUD 1945 harus diartikan secara restriktif yakni mengenai APBN. Oleh Hamid S Hatamimi diperluas lagi mendefinisikan keuangan negara adalah APBN dimana dalam APBN tercakup keuangan daerah, keuangan perusahaan milik negara.

Menurut Penulis pengertian keuangan negara terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 memang tidak diatur secara jelas sehingga perlu diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Hal ini agar pengertian keuangan negara mengikuti perkembangan dalam ilmu hukum keuangan negara dan menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan.

1.1. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003

Undang-undang No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mulai diundangkan keberlakukannya pada tanggal 5 April 2003.¹ Undang-undang ini mencabut beberapa ketentuan sebelumnya sepanjang telah diatur, yaitu *Indische Comptabiliteitswet (ICW)*, *Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448* sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang *Perbendaharaan Negara*, *Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419* jo. *Stbl. 1936 Nomor 445* dan *Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 Nomor 38*. Keberlakuan Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, adalah amanah ketentuan Pasal 23C Bab VIII Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.² Disamping itu dalam diktum menimbang UU No. 17 tahun 2003 juga disebutkan latar belakang penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara yang menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Pengertian keuangan negara dalam perspektif Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 dituangkan dalam Bab I Ketentuan Umum, pasal 1 angka 1 menyatakan: Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut; Selanjutnya dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, dinyatakan :Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) Penerimaan Negara;
- 4) Pengeluaran Negara;
- 5) Penerimaan Daerah;
- 6) Pengeluaran Daerah;
- 7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 ditekankan pada huruf i yang menyatakan bahwa kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan dilingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dipertegas pada bagian penjelasan umumnya bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari *sisi obyek* yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari *sisi subyek* yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari *sisi proses*, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari *sisi tujuan*, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Selanjutnya dalam penjelasan umum yang lain Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD

Perdebatan mengenai definisi kerugian negara terus terjadi. Penafsiran masih berbedamenurut sejumlah pakar dan penegak hukum. Hal ini tampak pada penafsiran kekayaan negara terkait aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ada yang berpendapat aset BUMN termasuk kekayaan negara, tetapi ada juga yang berpendapat aset BUMN itu merupakan penyertaan modal negara sehingga bukan merupakan kekayaan negara. Padahal implikasinya sangat besar pada kasus korupsi. Salah satu, dari tiga, unsur korupsi adalah adanya unsur kerugian negara.

2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka pertanyaan yang merupakan pokok bahasan dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimanakah Konsep Kerugian Negara ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara?
- 2) Bagaimanakah bentuk Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Indonesi?

3. PEMBAHASAN

Konsep Kerugian Negara ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara

3.1. Konsepsi Dasar Kerugian Negara

Perdebatan mengenai definisi kerugian negara belum menemui kesepakatan dikalangan ahli, penafsiran masih berbeda diantarata sejumlah pakar dan penegak hukum. Hal ini tampak pada penafsiran keuangan negara dikaitkan dengan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ada yang berpendapat bahwa aset BUMN termasuk kekayaan negara, tetapi ada juga yang berpendapat aset BUMN itu merupakan penyertaan modal negara sehingga bukan merupakan kekayaan negara. Padahal implikasinya sangat besar pada kasus korupsi. Salah satu, dari tiga, unsur korupsi adalah adanya unsur kerugian negara.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi No. 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 31 Tahun 1999, yang menyatakan “Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara ...” Kata-kata : “...yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara ..” , yang dapat ditafsirkan menurut kehendak siapa saja yang membacanya tidak mendatangkan kepastian hukum kepada pencari keadilan dan penegak hukum, karena perbuatan atau peristiwa tersebut belum nyata atau belum tentu terjadi dan belum pasti jumlahnya.

Kajian terhadap definisi “Kerugian Negara” yang menciptakan kepastian hukum, yaitu sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat (22) : “Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya akibatnya perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai”. “Kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya...”, memberi kepastian hukum.

Kewajiban negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang konsekuensi pada lahirnya hak pemerintah untuk dapat memungut sejumlah dana secara paksa dari masyarakat yang kemudian dikenal dengan nama pajak ataupun penerimaan negara lainnya. Terkait dengan kewajiban tersebut, dalam pengelolaan keuangan negara pemerintah selalu berusaha menghindarkan terjadinya kekurangan kekayaan karena alasan apapun yang

disebabkan kesalahan dalam pengelolaan oleh pejabatnya, agar pemerintah tetap dapat menyediakan layanan kepada masyarakat sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Berdasarkan konsep dasar di atas, bahwa setiap terjadinya kekurangan keuangan negara, baik dalam bentuk uang maupun barang atau disebut dengan istilah kerugian negara, pemerintah mewajibkan untuk melakukan pemulihan kemampuan keuangan Negara sehingga pemerintah tetap dapat memenuhi kewajibannya dalam menyediakan layanan kepada masyarakat sebagaimana kewajiban yang telah digariskan dalam UUD 1945.

Sehubungan dengan pandangan di atas, UU Keuangan Negara maupun UU Perbendaharaan Negara menghendaki agar semua kekayaan yang berkurang sebagai akibat kesalahan pengelolaan dipulihkan kembali dalam artian tidak adanya kekurangan. Namun demikian, dalam masalah kerugian negara tersebut harus dibedakan antara kerugian negara sebagai akibat kesalahan dalam pengelolaan (maladministrasi), dan kerugian negara sebagai akibat tindakan kecurangan/ penyalahgunaan kewenangan pejabat pengelola keuangan (financial fraud).

Dalam hal yang terakhir ini, pemulihan terhadap kekayaan negara saja dirasakan tidak cukup adil. Tindakan kecurangan yang dapat menimbulkan kerugian negara dimaksud telah menghambat pemerintah untuk dapat melaksanakan kewajibannya. Tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan yang merugikan kepentingan umum ataupun bersifat melawan hukum. Atas dasar hal tersebut, tindakan curang yang merugikan keuangan negara disamping diwajibkan memulihkan kerugian yang terjadi masih pula dikenakan sanksi lain dalam bentuk sanksi administratif, perdata, ataupun pidana.

Pengertian kerugian negara disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Pasal 1 angka 22. Kerugian Negara adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai. Perbuatan melawan hukum yang dimaksud adalah hukum Keuangan Negara. Sengaja berarti menghendaki dan mengetahui apa yang ia perbuat atau dilakukan. Kelalaian biasanya disebut juga dengan kesalahan, kurang hati-hati, atau kealpaan.

Sebagai contoh, bendahara pengeluaran melakukan perbuatan atas kehendaknya sendiri yang melanggar hukum keuangan negara yang berakibat terjadinya kekurangan uang persediaan yang dikelolanya, maka hal ini bisa disebut kerugian negara. Contoh lainnya bendahara pengeluaran melakukan kesalahan pencatatan sehingga terjadi selisih kekurangan uang persediaan antara fisik dan pembukuannya dan tidak bisa menjelaskan. Hal ini dapat dikategorikan sebagai kerugian negara.

Berdasarkan pengertian kerugian negara tersebut di atas, terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi agar dapat dilakukan proses penuntutan atau penyelesaiannya, yaitu:

- 1) Kerugian negara/daerah merupakan berkurangnya keuangan negara/daerah berupa uang, surat berharga, barang milik negara dari jumlah dan/atau nilai yang seharusnya. Secara substansi merupakan ekspresi atau perwujudan terjadinya selisih kurang antara fisik dengan buku
- 2) Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya. Dengan demikian kerugian
- 3) Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai. Unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Berdasarkan pengertian kerugian negara tersebut di atas, jenis-jenis kerugian negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dari segi obyek dan segi subjek. Dari segi obyek, maka kerugian negara terdiri dari uang, surat berharga, dan barang. Sedangkan jenis kerugian negara ditinjau dari segi subjek, adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menetapkan:

- 1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
- 2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- 3) Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.

Sesuai dengan ketentuan di atas, maka kerugian negara dari segi subjek dapat dibedakan menjadi dua, yaitu:

- 1) Kerugian Negara oleh pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara atau kerugian negara bukan kekurangan perbendaharaan
- 2) Kerugian negara oleh bendahara atau kerugian negara kekurangan perbendaharaan.

Dalam Undang-undang No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, Istilah keuangan negara Pasal 2 Ayat (1) menyatakan bahwa setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun.

Selanjutnya pada Pasal 3 menyatakan bahwa setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun.

Dalam ayat di atas dapat dicermati lebih lanjut yaitu bahwa terdapat 3 pengertian yaitu kegiatan tindak pidana korupsi, pengertian keuangan negara dan perekonomian negara. Lebih lanjut pengertian keuangan negara disebutkan dalam bagian penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi dinyatakan bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- 1) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di daerah,
- 2) berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sedangkan pengertian Keuangan Negara dalam undang-undang ini adalah Seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun baik yang dipisahkan maupun yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya:

- 1) Berada dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik ditingkat pusat maupun ditingkat Daerah.
- 2) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, yang berlakuterhitung mulai tanggal 16 Agustus 1999
- 3) Berada dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum, dan Perusahaan yang menyertakan Modal Negara, atau perusahaan yang menyertakan pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

Undang-undang bermaksud mengantisipasi atas penyimpangan keuangan atau perekonomian negara yang dirasa semakin canggih dan rumit. Oleh karenanya tindak pidana korupsi yang diatur dalam Undang-undang ini dirumuskan seluas-luasnya sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum. Dengan rumusan tersebut, pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana.

Selanjutnya Tindak pidana korupsi dalam undang-undang ini dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil, hal ini sangat penting untuk pembuktian. Dengan rumusan formil yang dianut dalam undang-undang ini berarti meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara, pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke Pengadilan dan tetap dipidana sesuai dengan Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan "Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3". Dan Penjelasan dari pasal tersebut "Dalam hal pelaku tindak pidana korupsi, melakukan perbuatan yang memenuhi unsur - unsur pasal dimaksud, di mana pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara, yang telah dilakukan tidak menghapuskan pidana si pelaku tindak pidana tersebut". Pengembalian kerugian negara atau perekonomian negara tersebut hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan pidana bagi pelakunya.

Dalam undang-undang ini juga diatur perihal korporasi sebagai subyek tindak pidana korupsi yang dapat dikenakan sanksi pidana dimana hal ini tidak diatur sebelumnya yakni dalam undang-undang tindak pidana korupsi yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971. Undang-undang ini bertujuan dalam memberantas tindak pidana korupsi memuat ketentuan-ketentuan pidana yang berbeda dengan undang-undang sebelumnya, yaitu menentukan ancaman pidana minimum khusus, pidana denda yang lebih tinggi, dan ancaman pidana mati yang merupakan pemberatan pidana. Selain itu undang-undang ini memuat juga pidana penjara bagi pelaku tindak pidana korupsi yang tidak membayar pidana tambahan berupa uang pengganti kerugian negara³.

3.2. *Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*

Berawal dari negara yang berkedaulatan rakyat yang berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Selama kurang lebih 65 Tahun sejak kemerdekaan Republik Indonesia pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang- Undang Dasar 1945, Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yakni :

- 1) Indische Comptabiliteitswet yang lebih dikenal dengan nama ICW Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867.
- 2) Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan
- 3) Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381. Selanjutnya dalam pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl. 1933 No. 320.

Peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat mengakomodasikan berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan sistem pemerintahan. Oleh karena itu, meskipun berbagai ketentuan tersebut secara formal masih tetap berlaku, secara materiil sebagian dari ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud tidak lagi dilaksanakan. Setelah ditetapkannya paket Undang-undang di Bidang Keuangan Negara, segala peraturan mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sepanjang telah diatur dalam undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku lagi. Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara yang lebih dikenal dengan Istilah KKN⁴.

Berdasarkan Pasal 3 Ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara “Keuangan Negara harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.” Pengelolaan dimaksud mencakup keseluruhan kegiatan di bidang keuangan negara yang meliputi perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.⁵

Berdasarkan ruang lingkup, keuangan negara dapat dikelompokkan menjadi dua bagian dilihat dari pengelolaan :

- 1) Dikelola langsung oleh Negara

Dikelola secara langsung oleh negara yang berarti termasuk dalam APBN terdiri dari:

- (1) Anggaran Pendapatan Negara, Anggaran pendapatan negara adalah suatu perkiraan mengenai batas penerimaan tertinggi keuangan negara sebagai sumber pendapatan negara dan merupakan dana yang akan diterima guna membiayai belanja negara. Anggaran pendapatan negara terdiri dari pendapatan rutin (pajak, bea cukai, pendapatan jasa, denda khusus, dan lain-lain) dan pendapatan pembangunan/bantuan luar negeri (bantuan program dan bantuan proyek).
- (2) Anggaran Belanja Negara, Anggaran belanja negara adalah suatu perkiraan mengenai batas pengeluaran tertinggi keuangan negara bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan organisasi pemerintah untuk masa satu tahun. Anggaran

belanja negara terdiri dari: (i) Belanja pembangunan, yaitu suatu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan pada setiap tahun anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan proyek pembangunan selama rencana pembangunan itu ada dan masih berguna. (ii) Belanja rutin, yaitu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan secara terus menerus pada setiap tahun anggaran bagi pembiayaan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan belanja jasa dinas.

- (3) Barang-Barang Milik Negara (BMN), Adalah Barang-Barang Tetap, Bergerak, Hewan-Hewan Maupun Barang Dalam Bentuk Persediaan. Sesuai Dengan undang-undang Perbendaraan Negara yang disebut dengan BMN Adalah : “Pengurusan Barang- Barang Materiil Dalam Gudang-Gudang Dan Tempat Penyimpanan Lainnya Ada Dibawah Pengawasan BPK-RI, Berdasarkan Dan Sesuai Dengan Cara Yang Ditentukan Dalam Peraturan Umum.”⁶

2) Dikelola tidak langsung oleh Negara

Adalah Keuangan Negara Yang Pengelolaannya Diserahkan Kepada Badan-Badan Usaha Milik Negara Dan Lembaga-Lembaga Keuangan Milik Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 dalam bentuk :

- (1) Persero (Perusahaan Perseroan), Pasal 1 Angka 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 “Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh ataupun sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”
- (2) Perum (Perusahaan Umum), Pasal 1 Angka 4 UU Nomor 19 Tahun 2003 “Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

3.3. Penghitungan Kerugian Negara

Terjadinya kerugian negara dalam pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pejabat pengelola keuangan negara, sebagaimana dikemukakan di atas, dapat disebabkan karena ketidaksengajaan atau karena penyalahgunaan kewenangan (perbuatan melawan hukum). Kerugian negara sebagai akibat perbuatan melawan hukum itu sendiri dapat berupa berkurangnya sejumlah kekayaan (uang/ barang) yang berada dalam pengelolaan seorang pejabat pengelola keuangan atau dapat pula berupa tidak diterimanya sejumlah uang atau barang yang seharusnya menjadi hak negara.

Oleh karena kerugian negara dihitung atas dasar kenyataan yang ada atas hak pemerintah atau yang seharusnya menjadi hak pemerintah, besarnya kerugian negara dihitung dengan perhitungan yang sangat sederhana, yaitu membandingkan kekayaan yang menjadi hak negara dengan kekayaan yang hilang (berkurang) karena akibat pengelolaan ataupun perbuatan melawan hukum.

Untuk kerugian negara, misalnya dalam bentuk uang yang kurang distorkan ke Kas Negara yang dilakukan secara sengaja, formula tersebut harus lebih disempurnakan. Pertama, harus diperhatikan landasan hukum pemungutannya; kedua, cara menginformasikan; dan ketiga, besaran jumlah yang dipungut dari masyarakat. Setelah ketiga unsur tersebut diteliti, kemudian dengan menghitung banyaknya transaksi yang terjadi dalam suatu periode akan

dihasilkan jumlah yang seharusnya diterima oleh negara.

1) Penetapan Kerugian Negara

Pada masa Hindia Belanda, kerugian negara dibedakan dalam kerugian negara yang terjadi sebagai akibat kelalaian ataupun kesengajaan pejabat sebagai pegawai negeri biasa, dan kerugian negara yang terjadi sebagai akibat kelalaian atau kesengajaan pegawai negeri dalam kedudukannya selaku bendahara (*comptabel*). Kerugian negara yang terjadi sebagai akibat kelalaian/kesengajaan pejabat dalam kapasitasnya sebagai pegawai negeri biasa cukup diputuskan oleh majelis yang terdiri dari unsur pimpinan di instansinya. Sementara itu, besarnya kerugian yang diakibatkan oleh pegawai negeri dalam kedudukannya selaku bendahara ditetapkan oleh *Algemene Rekenkamer*. Perlu diperhatikan dalam hal ini bahwa *Algemene Rekenkamer* pada masa itu merupakan lembaga yang bersifat *quasijudiciair*, yang khusus mengadili rekening seperti halnya *Cour des Comptes* di Prancis.

Hingga saat ini, kendati Badan Pemeriksa Keuangan tidak lagi merupakan lembaga peradilan yang bersifat *quasi*, kerugian negara yang diakibatkan oleh kelalaian atau tindakan kesengajaan seorang bendahara tetap ditetapkan oleh BPK. Sedangkan kerugian negara oleh pegawai lainnya yang bukan bendahara dilakukan oleh majelis di masing-masing instansi.

Dengan demikian, dari praktek yang terjadi selama ini dapat ditarik suatu kesimpulan yang ternyata tidak berbeda dengan prinsip dalam hukum keuangan negara yang menyatakan bahwa besarnya kerugian negara harus ditetapkan oleh suatu majelis (*hakim*) baik secara *administrative* maupun *yudisial*. Dalam hal ini perlu dicatat bahwa kemampuan untuk menetapkan kerugian negara yang dimiliki oleh para anggota majelis tersebut merupakan kemampuan institusi, sehingga para anggota majelis pada hakekatnya secara individu tidak memiliki kemampuan dimaksud, karena setiap keputusan hanya dilakukan untuk dan atas nama institusi, baik *administratif* maupun *quasi judiciair*.

Kebutuhan terhadap seorang ahli dalam suatu persidangan pada umumnya, tidak terkecuali pada pengadilan *TIPIKOR*, terletak pada kemampuan memaparkan latar belakang filosofis bidang keilmuan yang dimilikinya, yang pada saat itu dijadikan uji materi dalam persidangan, disamping kemampuan analisisnya terhadap suatu kejadian terkait dengan bidang keahliannya.

Ahli semacam ini merupakan ahli yang diharapkan untuk mampu membantu para pihak dalam forum persidangan untuk mengklarifikasi permasalahan yang menjadi kunci pengambilan keputusan hakim. Mampu menunjukkan titik strategis di mana keputusan hakim akan diletakkan.

Ahli dalam kategori seperti ini, sejak awal terjadinya penyelidikan maupun penyidikan polisi/kejaksaan harus sudah menjadi ‘*penasehat*’ untuk mengungkap misteri permasalahan yang sedang ditangani. Dalam suatu kasus korupsi, misalnya, seorang ahli (di bidang keuangan negara) dibutuhkan untuk meyakinkan bahwa memang telah terjadi suatu perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara. Ahli dimaksud disamping mampu membuktikan terjadinya kerugian negara karena perbuatan melawan hukum seorang tersangka, juga harus mampu,

bilamana diperlukan, menciptakan formula yang dapat membimbing penyidik untuk menetapkan besaran kerugian yang mungkin terjadi. Selanjutnya, untuk memperoleh kepastian tentang besaran kerugian negara yang akan ditetapkan dalam tuntutan, penyidik kemudian dapat meminta bantuan seorang praktisi di bidang audit agar penghitungannya dapat dilakukan lebih cermat.

Dengan mengacu pada paradigma yang telah dikemukakan dalam uraian terdahulu, lembaga peradilan umum maupun peradilan korupsi, dalam menangani kasus-kasus tertentu terkait dengan kerugian negara, berwenang menetapkan besaran kerugian negara melalui keputusan majelis hakim. Kerugian Negara dalam konteks pelaksanaan tugas BPK diletakkan pada tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi yang bersifat administratif. Sementara kerugian negara dalam konteks pemberantasan TIPIKOR merupakan delik formil.

Dari uraian diatas bahwa Konsep Kerugian Negara ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara adalah adanya penyalahgunaan wewenang yang dimiliki oleh organ Negara.

2) Bentuk Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Indonesia

Terbitnya paket Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, maka Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia atau yang lebih dikenal dengan Indische Comptabiliteits Wet (ICW) Staatsblad (Stbl) 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 yang di dalamnya antara lain mengatur perundang-undangan dan tuntutan ganti rugi bagi ordonatur dan pegawai lainnya yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sehingga merugikan negara, dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagai gantinya di dalam BAB XI Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara ditetapkan bahwa Bendahara, pegawai negeri bukan Bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.

Dalam pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah menetapkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara Terhadap Bendahara yang mengatur tata cara penyelesaian ganti kerugian negara terhadap bendahara di lingkungan instansi pemerintah/lembaga negara dan Bendahara lainnya yang mengelola keuangan negara.

Peran BPK dalam Penyelesaian Ganti Kerugian Negara secara teknis diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara. Dalam Pasal 3 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 Informasi tentang kerugian negara dapat diketahui dari :

- (1) pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.
- (2) pengawasan aparat pengawasan fungsional.

- (3) pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja.
- (4) perhitungan *ex officio*.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 memerintahkan Pimpinan instansi wajib membentuk TPKN. Pimpinan instansi menyampaikan Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKN dengan dilengkapidokumen (Pasal 11 Ayat 1) dan atas Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara dalamPasal 12 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 ditentukan :

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara berdasarkan laporan hasil penelitian sebagaimana dimaksud dalamPasal 11 ayat (2) untuk menyimpulkan telah terjadi kerugian negara yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, dan penanggung jawab.
- (2) Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM.
- (3) Apabila dari hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, Badan Pemeriksa Keuangan mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara.

Dalam hal Penetapan Batas Waktu BPK mengeluarkan Surat Keputusan Batas Waktu (SK PBW) apabila:

- (1) Berdasarkan pemberitahuan Menteri/Ketua Lembaga tentang pelaksanaan SKTJM, ternyata Bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM.
- (2) Badan Pemeriksa Keuangan tidak menerima Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara dari Menteri/Ketua Lembaga.

SK PBW disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan kepada Bendahara melalui Kepala Kantor/Satuan Kerja dengan tembusan kepada Menteri/Ketua Lembaga dengan tanda terima dari Bendahara. Kepala kantor/Satuan kerja harus menyampaikan SK PBW kepada bendahara dan meminta kepada bendahara untuk menandatangani tanda terima.

Dalam hal bendahara dibawah pengampuan/berhalangan tetap/melarikan diri/meninggal dunia, Kepala Kantor/Satuan Kerja menyampaikan SK PBW kepada Pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris. Tanda terima dari Bendahara/Pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris disampaikan kepada BPK oleh kepala kantor/satuan kerja selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja sejak SK PBW diterima Bendahara.

Bendahara/pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris dapat mengajukan keberatan atas SK PBW kepada Badan Pemeriksa Keuangan dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SK PBW yang tertera pada tanda terima dengan tembusan kepada Menteri/Ketua Lembaga dan Pimpinan unit eselon I bersangkutan. Apabila Bendahara bersangkutan telah membuat SKTJM, maka kepada Bendahara tersebut tidak diberikan kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri/keberatan. Adapun putusan atas

keberatan tersebut dapat diketahui dalam kurun waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara/Pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tersebut diterima oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam hal Pembebanan Kerugian Negara BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan apabila:

- 1) Jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan Bendahara tidak mengajukan keberatan;
- 2) Bendahara mengajukan keberatan tetapi ditolak;
- 3) Telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatangani SKTJM namun kerugian negara belum diganti sepenuhnya.

Kepala Kantor/Satuan Kerja harus menyampaikan Surat Keputusan Pembebanan kepada bendahara dan meminta kepada bendahara untuk menandatangani tanda terima. Surat Keputusan Pembebanan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final. Dengan terbitnya Surat Keputusan Pembebanan, Menteri/ Ketua Lembaga memerintahkan TPKN untuk menindaklanjuti penyelesaian kerugian negara.

Cara Penyelesaian/Pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan

- 1) Bendahara wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima Surat Keputusan Pembebanan dari BPK
- 2) Dalam hal Bendahara telah mengganti kerugian negara secara tunai, maka harta kekayaan yang telah disita dikembalikan kepada yang bersangkutan.
- 3) Surat Keputusan Pembebanan mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi dan memiliki hak mendahului.
- 4) Surat Keputusan Pembebanan oleh BPK mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final
- 5) Apabila Bendahara tidak memiliki harta kekayaan untuk dijual atau hasil penjualan tidak mencukupi untuk penggantian kerugian negara, maka Kepala kantor/satuan kerja yang bersangkutan mengupayakan pengembalian kerugian negara melalui pemotongan serendah-rendahnya sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan tiap bulansampai lunas.
- 6) Dalam hal Bendahara memasuki masa pensiun apabila masih memiliki hutang kepada negara, maka dalam Surat Keputusan Penghentian Pembayaran (SKPP) dicantumkan bahwa yang bersangkutan masih mempunyai utang kepada negara dan Tabungan Asuransi dan Pensiun (Taspen) yang menjadi hak Bendahara dapat diperhitungkan untuk mengganti kerugian negara.

Laporan Pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan

- 1) Kepala Kantor/Satuan Kerja menyampaikan laporan atas pelaksanaan surat keputusan pembebanan kepada TPKN dan pimpinan unit eselon I yang bersangkutan secara berjenjang.
- 2) Untuk selanjutnya Menteri/Ketua Lembaga menyampaikan laporan atas pelaksanaan surat keputusan pembebanan kepada BPK dengan dilampiri bukti setor.

Dalam hal Penyelesaian Kerugian negara Yang Bersumber Dari Perhitungan Ex Officio. Ketentuan-ketentuan dalam petunjuk pelaksanaan ini berlaku pula terhadap penyelesaian

kasus kerugian negara yang diketahui berdasarkan perhitungan *ex officio*. Apabila pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris bersedia mengganti kerugian negara secara sukarela, maka yang bersangkutan membuat dan menandatangani surat pernyataan bersedia mengganti kerugian negara sebagai pengganti SKTJM.

Nilai kerugian negara yang dapat dibebankan kepada pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya yang berasal dari Bendahara. Dalam hal kewajiban Bendahara untuk mengganti kerugian negara dilakukan pihak lain, pelaksanaannya dilakukan sebagaimana yang dilakukan oleh pengampu/ yang memperoleh hak/ ahli waris.

Dalam hal Kadaluwarsa ganti rugi

- 1) Kewajiban Bendahara untuk membayar ganti rugi menjadi kadaluwarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian negara atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian negara tidak dilakukan penuntutan ganti rugi.
- 2) Tanggung jawab ahli waris, pengampu, atau pihak lain yang memperoleh hak dari Bendahara menjadi hapus apabila 3 (tiga) tahun telah lewat sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampunan kepada Bendahara, atau sejak Bendahara diketahuimelarikan diri atau meninggal dunia tidak diberitahukan oleh pejabat yang berwenangtentang kerugian negara.

Dalam hal Penuntutan Berdasarkan Ketentuan Hukum Pidana,

Kerugian Negara selain dapat diselesaikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentangPerbendahaaan Negara sebagaimana telah diuraikan tersebut di atas, juga dapat diselesaikan berdasarkan ketentuan hukum pidana apabila dalam kasus kerugian negara tersebut perbuatan Bendahara bersangkutan memenuhi unsur-unsur pidana. Langkah-langkah Kepala Kantor/Satuan Kerja dalam upaya penyelesaian kerugian negara yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana ini adalah :

- 1) Apabila dalam suatu peristiwa kerugian negara mengandung unsur-unsur tindak pidana, maka Kepala Kantor/Satuan Kerja wajib menyatakan adanya unsur-unsur tindak pidana tersebut, sedang penyerahan perkaranya kepada Kejaksaan dilakukan setelah mendapat petunjuk dari Menteri Keuangan cq. Kepala Biro Bantuan Hukum Departemen/Ketua Lembaga.
- 2) Memantau perkembangan penyelesaian kasus tersebut, dan melaporkan hasilnya kepada Menteri/Ketua Lembaga u.p. Sekretaris Jenderal secara berjenjang melalui eselon I bersangkutan dengan melampirkan :
 - (1) Putusan pengadilan; Eksekusi putusan pengadilan, meliputi :
 - a. Nilai barang-barang yang dirampas untuk negara, dan/atau
 - b. Denda, pembayaran uang pengganti;
 - c. Sanksi-sanksi lain yang dapat dinilai dengan uang. Tembusan laporan disampaikan kepada:
 - a) Inspektur Jenderal Departemen/Lembaga;
 - b) Kepala Biro Hukum Departemen/Lembaga;
 - c) Kepala Biro Perencanaan dan Keuangan Departemen/Lembaga;
 - d) Atasan Langsung Kepala Kantor/Satuan Kerja bersangkutan;

Dari uraian diatas bahwa dalam proses Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Indonesia dalam hukum administrasi terletak pada adanya penetapan Kerugian Negara oleh BPK. Hasil audit BPK selanjutnya menjadi dasar pada pimpinan lembaga kementian dan

lembaga untuk membentuk TIM TPGR dalam rangka pengembalian kerugian Negara. Ini bersifat *primus remedium* dan selanjutnya Pertanggungjawaban dalam hukum pidana bahwa terhadap penyalahgunaan wewenang dapat dituntut dan bersifat *ultimum remedium*.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Konsep Kerugian Negara ditinjau dari Aspek Hukum Administrasi Negara

- 1) Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.
- 2) Konsep Kerugian Negara dalam hukum administrasi terletak kepada penyalahgunaan wewenang (*maladministrasi*).

4.2. Bentuk Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Indonesia

- 1) Pertanggungjawaban Kerugian Negara di Indonesia dalam hukum administrasi terletak pada adanya penetapan Kerugian Negara oleh BPK. Hasil audit BPK selanjutnya menjadi dasar pada pimpinan lembaga kementerian dan lembaga untuk membentuk TIM TPGR dalam rangka pengembalian kerugian Negara.
- 2) Pertanggungjawaban dalam hukum pidana bahwa terhadap penyalahgunaan wewenang dapat dituntut di pengadilan bersifat *ultimum remedium*.

Daftar Pustaka

- Achmad Ali, *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone, Jakarta, 1998.
- Amrah Muslimin, 1985, *Beberapa asas-asas dan pengertian pokok tentang administrasi dan hukum administrasi*, Penerbit: Alumni – Bandung.
- Arifin P Soeria Atmadja. 1986. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara : Suatu Tinjauan Yuridis*. Gramedia. Jakarta.
- , 2009. *Keuangan Publik dalam perspektif Hukum: Teori, kritik dan Praktik*. Rajawali Pers. Jakarta
- Badan Pemeriksa Keuangan, 2007, *Refleksi 50 Tahun Badan Pemeriksan Keuangan*.
- Hans Kelsen. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)*. Alih Bahasa Somardi. Bee Media Indonesia, Jakarta.
- J.J.H. Bruggink, 1999, *Refleksi Tentang Hukum*, Alih Bahasa Bernard Arif Sidharta, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Jimly Asshiddigie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta:

Setjen & Kepaniteraan MK-RI, Cetakan Pertama.

Johnny Ibrahim, 2005, Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia, Malang.
Lorenz Bagus, Kamus Filsafat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Masyhur Efendi, Dimensi/Dinamika Hak Asasi Manusia Dalam Hukum Nasional Dan Internasional, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.

Peter Mahmud Marzuki, 2006, Penelitian Hukum, Kencana, Jakarta.

Ridwan H.R., 2006, Hukum Administrasi Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Setiono, Pemahaman Terhadap Metode Penelitian Hukum, 2002

Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji, 1985, Pengantar Penelitian Normatif, Rajawali Pers, Jakarta, 1985.

-----, 1989, Pengantar Penelitian Hukum. UI-Press, Jakarta.

W. Riawan Tjandra, 2006, Hukum Keuangan Negara, Jakarta: PT Grasindo.

Endnote

¹Lihat Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286 disahkan dan diundangkan tanggal 5 April 2003 (UU ini tidak ditandatangani presiden).

² Periksa Konsideran Menimbang Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003

³Lihat Pasal 18 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Tindak Pidana Korupsi

⁴Lihat, Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme. (Dalam Pasal 3 Ayat 1 : seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat)

⁵ Pasal 1 Angka 6 UU 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

⁶ Lihat Pasal 1 Angka 10 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara